

На правах рукописи



Хусаинов Рустем Рамилевич

**ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ
НА ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Специальность 12.00.02 –
Конституционное право; муниципальное право*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань-2011

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права
и прав человека Федерального государственного автономного образова-
тельного учреждения высшего профессионального образования
«Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель:	доктор юридических наук, доцент Хусаинов Зуфар Фаатович
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Михеева Татьяна Николаевна кандидат юридических наук Гиниятуллина Лилия Накиповна
Ведущая организация:	ГОУ ВПО «Башкирский государствен- ный университет»

Защита состоится 27 мая 2011 года, в ____ часов на заседании объеди-
ненного диссертационного совета ДМ 212.081.26 при ФГАОУВПО «Ка-
занский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008,
г.Казань, ул.Кремлевская, 18, ауд.335.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им.
Н.И.Лобачевского Казанского федерального университета (г.Казань,
ул.Кремлевская, 18).

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте
Казанского федерального университета <http://www.ksu.ru>.

Автореферат разослан «11» марта 2011 г.

Ученый секретарь
объединенного диссертационного
совета, к.ю.н., доцент

Г.Р.Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Важнейшим конституционно-правовым институтом правового и демократического государства являются выборы.

К одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления относят муниципальные выборы. Муниципальные выборы – это полноценный инструмент демократического государства и самостоятельный компонент российской избирательной системы.

Одним из этапов муниципальных выборов является стадия выдвижения и регистрация кандидатов.

В настоящее время исследования проблем в сфере избирательного процесса перешли в форму углубленного анализа отдельных его аспектов, положений. Определенный подход к проведению углубленного анализа представляет собой эффективный способ выявления и в конечном итоге разрешения имеющихся проблем избирательного законодательства на федеральном и региональном уровнях. К таковым аспектам относятся исследования стадии выдвижения и регистрации кандидатов в органы местного самоуправления. С данной стадией связаны формирование депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, а также замещение должностей глав муниципальных образований. На стадии выдвижения и регистрации кандидатов посредством народного волеизъявления местное население избирает своих представителей в органах местного самоуправления для решения вопросов местного значения.

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов получила законодательное закрепление в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». А Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» установил правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации на основе норм Федерального закона разрабатывают свои избирательные кодексы или избирательные законы.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты законы о выборах или избирательные кодексы, где регулируются порядок выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах, в частности и в исследуемых субъектах¹. Зачастую региональный законодатель дублирует

¹ Например, Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 N 21-ЗРТ (ред. от 28.06.2010) (принят ГС РТ 05.04.2007) // «Ведомости Государственного Совета Татарстана», 2007, N 5, ст. 384; Закон Республики Дагестан от 10.07.2006 № 42 (ред. от 05.07.2007) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Республике Дагестан» (принят Народным Собранием РД 29.06.2006) // Дагестанская правда. 2006.15 июля; Кодекс Республики Башкортостан «О выборах» от

положения федерального законодательства, не учитывая региональную специфику и традиции.

Однако регулирование федеральным и региональным законодательством избирательных правоотношений, связанных с выдвижением и регистрацией кандидатов, не достаточно и поддается критике. Деятельность избирательных комиссий, избирателей, кандидатов и партий не всегда урегулирована правовыми нормами, а зачастую применяются правовые обычаи сложившейся практики. Следствием этого стало значительное количество избирательных споров, связанных с процедурой выдвижения и регистрации кандидатов и обеспечением избирательных прав граждан на этой стадии избирательного процесса, наличие большой, но весьма противоречивой судебной практики.

Проблемам современного состояния реализации законодательства в сфере выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления не уделялось достаточного внимания. Нерешенные практические проблемы и отсутствие комплексного подхода к вопросу содержания и особенностей правового регулирования стадии выдвижения и регистрации кандидатов определили выбор темы диссертационного исследования. Считаем, что анализ вопросов реализации и правового регулирования выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах позволит:

- сделать ряд предложений по совершенствованию избирательного законодательства в исследуемой области;
- определить уровень развития избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации;
- обозначить более совершенные формы нормативно-правового регулирования стадии выдвижения и регистрации кандидатов посредством выявления общего и особенного в закреплении этой стадии избирательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Отмеченное в совокупности свидетельствует о том, что изучение теории и практики стадии выдвижения и регистрации кандидатов является крайне своевременной исследовательской задачей.

Степень научной разработанности темы. Конституционно-правовая наука испытывает сегодня недостаток научных работ, посвященных анализу стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления как с точки зрения его историко-правовой эво-

6 декабря 2006 г. № 380-з (в ред. Закона РБ от 29.10.2008 № 43-з) // Газета «Республика Башкортостан» №237 (26220), 08.12.2006; Закон Ставропольского края от 26.06.2008 № 37-кз (ред. 15.08.2008) «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» (принят Государственной Думой СК 26.06.2008) // Ставропольская правда. 2008. 28 июня; Областной закон от 19.12.2005 № 414-ЗС (ред. от 30.11.2007) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» (принят ЗС РО 09.12.2005) // Наше время, № 330-332, 21.12.2005.

люции, так и формирования институциональных характеристик и концептуально-теоретических основ.

В своем исследовании диссертант обращается к работам виднейших российских ученых конца XIX – начала XX века: В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, А.А. Кизеветтер, Н.М. Коркунова, В.Н. Пешкова.

В диссертации использовались авторские работы по теории государства и права С.С. Алексеева, А.М. Барнашева, Д.Н. Бахрах, А.Г. Бережнова, А.П. Бутенко, А.М. Васильева, И.А. Власенко, Е.М. Пенькова, В.Н. Хропанюк и др.

Правовое значение выборов в органы местного самоуправления исследовалось в работах С.А. Авакьяна, М.А. Авдеенко, И.А. Алебастровой, И.В. Бабичева, И.Б. Борисова, А.А. Безуглова, Ю.А. Веденеева, В.И. Волченко, И.В. Выдрина, В.П. Горбунова, А.В. Зиновьева, С.Д. Князева, Д.А. Ковачева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, А.И. Косака, В.В. Красинского, М.И. Кукушкина, М.Н. Кудилинского, О.Е. Кутафина, Л.Н. Линника, В.И. Лысенко, А.Е. Любарева, М.С. Матейковича, Н.А. Михалевой, Л.А. Нудненко, Ж.И. Овсепяна, Б.Н. Топорнина, Е.Н. Хрусталева, Е.С. Шугриной, Б.С. Эбзеева, А.А. Югова.

Кроме того, были изучены работы авторов по проблемным вопросам регионального законодательства, в том числе А.Н. Аверьянова, К.М. Ажахова, Э.М. Аметистова, М.А. Аствацатуровой, М.В. Баглай, В.Н. Байрака, Р.Т. Биктагирова, И.Б. Борисова, Т.Н. Бухановой, В.И. Васильева, А.А. Вешняковой, Н.И. Воробьева, Ж.В. Григоровой, С.В. Гуцакис, З.И. Еникеева, О.К. Застрожной, А.Р. Захарова, Е.А. Колонтаевской, Б.С. Крылова, М.М. Курманова, Е.Д. Куц, М.В. Масловской, А.В. Мащенко, Л.А. Михайловой, С.П. Озерова, Л.А. Окунькова, А.Е. Постникова, Н.В. Постова, Н.И. Рагозиной, С.Н. Ракевича, Е.А. Ракуль, Е.И. Саркисовой, С.Б. Сафиной, В.А. Туманова, Г.Р. Хабибуллиной, З.Ф. Хусаинова, М.Ю. Цыбулько, О.В. Черновой, У.Ш. Шахманаева, В.П. Шишкина, С.В. Юсова и др.

Отметим, что, несмотря на большой интерес и ценность, которые представляют исследования вышеперечисленных авторов, проблемы выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления, именно в субъектах Российской Федерации исследованы не совсем полно. Как правило, в соответствующих работах рассматриваются лишь федеральный уровень правового регулирования этих отношений и возникающие в связи с этим практические проблемы, а региональный уровень остается малоизученным. Недостаточно исследованы проблемы выдвижения и регистрации кандидатов в отдельных субъектах Российской Федерации.

Недостаточная разработка вышеуказанных вопросов, необходимость формирования научно обоснованной доктрины регионального законодательства в сфере выборов в органы местного самоуправления, нерешенные практические проблемы и отсутствие комплексного подхода к правовому

регулированию стадии выдвижения и регистрации кандидатов обозначили тему данного диссертационного исследования.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления.

Предмет исследования – проблемы реализации федерального и регионального избирательного законодательства, регламентирующих стадию выдвижения и регистрации кандидатов в органы местного самоуправления, на примере таких субъектов Российской Федерации, как Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Ставропольский край и Ростовская область, отличающихся разнотипностью, конституционно-правовым статусом и принадлежностью к различным федеральным округам.

Целью диссертационной работы является исследование теоретических представлений, конституционно-правовых институтов, принципов и норм, регулирующих порядок выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах в отдельных субъектах Российской Федерации, а также особенности правоприменительной практики по разрешению соответствующих избирательных споров.

Цель диссертационного исследования определила постановку и необходимость решения **следующих задач**:

- раскрыть понятие, принципы и гарантии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления;
- изучить становление и развитие российского и регионального избирательного законодательства в части регламентации стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления;
- исследовать механизм выдвижения и регистрации кандидатов как самостоятельной стадии избирательного процесса на муниципальных выборах и выявить ее роль и значение в муниципальном избирательном процессе;
- обобщить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере регулирования выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления;
- изучить правоприменительную практику в указанных субъектах по разрешению избирательных споров, возникающих при выдвижении и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления;
- сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, закрепляющего различные аспекты выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах;
- представить дальнейшие перспективы и тенденции развития избирательного законодательства применительно к объекту исследования в субъектах Российской Федерации.

Методологической основой исследования послужили как общенаучные методы познания (исторический, сравнительный, системный анализ, логический, анализ и синтез, восхождения от абстрактного к конкретному), так и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой, толкования норм права).

Нормативную базу исследования составили нормативные акты международного права, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, правовые акты Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации, конституции (уставы) и законы исследуемых субъектов Российской Федерации, акты избирательных комиссий различного уровня исследуемых субъектов Российской Федерации и другие решения органов местного самоуправления, нормативно-правовые акты некоторых зарубежных государств, различные справочные материалы, работы отечественных и зарубежных авторов, посвященные рассматриваемой проблематике.

Научная новизна диссертационного исследования. В результате исследования диссертантом впервые подвергаются комплексному сравнительно-правовому анализу нормы законодательства ряда субъектов Российской Федерации на предмет правового регулирования порядка выдвижения и регистрации кандидатов в органы местного самоуправления, проводится анализ судебной практики, касающейся обеспечения соблюдения избирательных прав граждан и законности на стадии выдвижения и регистрации кандидатов.

В диссертационной работе исследованы выдвижение и регистрация кандидатов как самостоятельная стадия избирательного процесса на муниципальных выборах, проанализированы элементы ее содержания; раскрыты юридические формы, организационные и правовые механизмы реализации законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации; представлено авторское понимание закономерностей, перспектив и тенденций развития избирательного законодательства применительно к объекту исследования в субъектах Российской Федерации; сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства указанных субъектов Российской Федерации, закрепляющего различные аспекты выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах.

Предложено решение проблемы перераспределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по законодательному регулированию муниципального избирательного процесса, в частности, закрепления порядка выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах.

Диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать **основные положения и выводы**, выносимые автором на защиту, в которых конкретизирована научная новизна исследования:

1. Определяя «выдвижение кандидата» как юридически значимые действия гражданина, группы или объединения граждан, направленного на участие в избирательной кампании в качестве кандидата в представительный орган или на выборную должность, а «регистрацию кандидата» как предусмотренную законом процедуру, связанную с проверкой избирательной комиссией соответствия фактического порядка выдвижения кандидата порядку, предусмотренному в избирательном законодательстве, диссертант приходит к выводу, что категория «выдвижение и регистрация кандидата» представляет собой неразрывную единую стадию выборов в органы местного самоуправления и один и тот же предмет правового регулирования. Диссертантом сформулировано следующее определение понятия «выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления». Это инициатива избирателей, избирательного объединения в выдвижении кандидата в выборный орган или на выборную должность местного самоуправления, а также сбор подписей избирателей в поддержку указанной инициативы или иные формы поддержки указанной инициативы, предусмотренные законом для последующей регистрации кандидата, при которой избирательная комиссия фиксирует данную инициативу для участия кандидата в выборах.

2. Предлагается дифференцировать принципы выдвижения и регистрации кандидатов на два вида: это общие принципы правового регулирования муниципальных выборов, характерные для всех стадий избирательного процесса и имеющие непосредственное отношение к исследуемой стадии, такие как законность, гласность, всеобщность муниципальных выборов, равное избирательное право граждан, прямое избирательное право граждан, добровольность участия граждан, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов, и принципы, отражающие специфику выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления, к числу которых относятся принцип равного правового статуса кандидатов, принцип состязательности, принцип свободы выдвижения, принцип соразмерности и принцип недопустимости злоупотребления избирательными правами.

Их соблюдение участниками избирательных правоотношений способно предотвратить юридические коллизии и обеспечить легитимный, последовательный, нефальсифицированный и необратимый характер муниципальных выборов.

3. Выделение стадии выдвижения и регистрации кандидатов в муниципальном избирательном процессе объясняется обеспечением исполнения норм статьи 3, 12 Конституции Российской Федерации, а также теми функциями, которые должны выполняться при выдвижении и регистрации

кандидатов. К таковым функциям, прежде всего, необходимо отнести следующие.

Во-первых, в процессе выдвижения кандидатов активизируются институты гражданского общества, и преодолевается политическая пассивность населения при решении вопросов местного значения.

Во-вторых, без стадии выдвижения и регистрации кандидатов муниципальные выборы в целом теряют всякий смысл. Это объясняется тем, что местные выборы, также как и любые другие выборы основываются на принципе состязательности кандидатов. Но если нет соответствующей стадии избирательного процесса, то нет и выдвинутых претендентов в органы местного самоуправления.

4. Понятие содержания выдвижения и регистрации кандидатов предлагается рассматривать как: а) совокупность организационно-правовых действий в виде определения субъектов, наделенных правом выдвижения кандидатов; подачи заявления в регистрирующую избирательную комиссию; предоставления сведений о кандидате; сбора подписей; проверки достоверности предоставленных сведений и подписных листов; непосредственной регистрации кандидата и выдачи соответствующего удостоверения; б) вид деятельности субъектов избирательных правоотношений, которые регулируются федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами муниципальных образований.

5. Рассматривая становление и развитие федерального законодательства о выборах, следует отметить последовательное расширение полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам правового регулирования выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительных органов и на выборные должности местного самоуправления.

Однако в федеральном и региональном избирательном законодательстве, до сих пор остаются нерешенными следующие вопросы: защиты избирательных прав вынужденных переселенцев, беженцев, лиц, признанных в установленном порядке ограниченно дееспособными; двойного выдвижения кандидатов политическими партиями по одномандатным и многомандатным округам.

6. Для обеспечения полной стабильности на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах одной из главных преград продолжает оставаться бессистемное и противоречивое регулирование в законах субъектов Российской Федерации порядка сбора и проверки подписей избирателей на стадии выдвижения и регистрации кандидатов. В научном исследовании диссертантом сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию правового регулирования процедуры сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на муниципальных выборах.

7. В связи с тем, что отказ в регистрации ввиду непредоставления достаточного количества подписей избирателей в поддержку кандидата воз-

можно рассматривать как правовое последствие несоблюдения формальных требований закона, перед законодателем стоит задача дифференцировать, во-первых, основания для отказа в регистрации кандидата в зависимости от того, чем является отказ – формой государственно-правовой ответственности или правовым последствием невиновного несоблюдения требований закона, а, во-вторых – меры ответственности в зависимости от серьезности правонарушения.

8. В процессе исследования избирательных споров, в частности споров, связанных с отменой регистрации кандидатов в связи с неправильным оформлением подписных листов, установлено, что в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации следует конкретизировать правила внесения в подписные листы сведений, подтверждающих подлинность подписи избирателя для ее учета в поддержку выдвигаемого кандидата. Представляется необходимым также дать официальное толкование п.6 ст. 38 Федерального закона, которое сводится к следующему: «не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной имеющиеся в данных о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию указанных данных, в результате чего усложняется процедура проверки подписных листов».

В связи с этим предлагается внести уточнения в п.6 ст. 38 Федерального закона, которые помогут определить, как и каким образом избирательные комиссии должны трактовать для себя данные представленные кандидатами, фиксировать свои решения в подлинности подписи избирателя, в каких случаях комиссия может и должна обращаться к специалистам для установления подлинности сообщенных избирателем данных.

9. В диссертационной работе предлагается совершенствовать нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в отношении достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, методов опроса избирателей, права на самовыдвижение и др.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется его направленностью на решение актуальных конституционно-правовых проблем в Российской Федерации. Результаты проведенной диссертантом работы могут способствовать последующим теоретическим и прикладным исследованиям муниципальных выборов на территории субъектов Российской Федерации.

Практические рекомендации, изложенные в диссертации, могут быть учтены в законотворческой деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также могут быть использованы в деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

Материалы диссертационного исследования могут использоваться при преподавании дисциплин «Конституционное право России», «Муниципальное право», «Политология», а также различных специальных курсов, посвященных проблемам избирательного законодательства.

Выводы и предложения способствуют более полному и глубокому пониманию законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, регламентирующей выдвижение и регистрацию кандидатов на муниципальных выборах.

Апробация результатов исследования. Основополагающие теоретические наработки и предложения диссертации отражены в опубликованных автором научных работах. Выводы и предложения исследования сообщались на заседаниях кафедры государственного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, заседаниях кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) Федерального Университета, а также на научных и научно-практических конференциях:

– Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы государственной национальной политики: теоретико-методологические, правовые и гуманитарные аспекты». Уфа: Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, 15-16 декабря 2008 г. (доклад «Правовое государство – гарант избирательных прав граждан на муниципальных выборах»);

– Всероссийская научно-практическая конференция «Федерализм как ресурс развития российской государственности XXI века». Уфа: Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, 21-22 ноября 2008 г. (доклад «Правовые аспекты федерализма и проблемы правового регулирования муниципальных выборов в субъектах Российской Федерации»).

Структура и объем диссертации. В структуру диссертации входят введение, три главы, охватывающие семь параграфов, заключение и библиографический список.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность выбранной темы, определяются цель и задачи работы, ее объект и предмет, раскрываются теоретические и методологические основы исследования, его нормативная база, конкретизируется научная новизна, определяется теоретическая и практическая значимость полученных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе диссертации **«Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления: исторические предпосылки и теоретические основы»** анализируется понятие, принципы и гарантии выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности в органы местного самоуправления, проводится анализ теоретической и исторической основы стадии выдвижения и регистрации кандидатов, исследуется зарубежный опыт по правовому регулированию

отношений в сфере выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления.

В первом параграфе первой главы **«Понятие, принципы и гарантии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления»** раскрываются основополагающие термины диссертационной работы – «выдвижение кандидата» и «регистрация кандидата», дается авторское понятие категории «выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления»: это инициатива избирателей, избирательного объединения в выдвижении кандидата в орган местного самоуправления, а также сбор подписей избирателей в поддержку указанной инициативы или иные формы поддержки указанной инициативы, предусмотренные законом для последующей регистрации кандидата.

Особое внимание уделяется отправным началам – принципам выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления. Оценивается важность данных принципов, положенных в основу современного российского избирательного права, которые отражают демократическую природу выборов как одного из главных конституционных институтов народовластия и призваны служить безусловными ориентирами в организации и проведении муниципальных выборов в Российской Федерации. По мнению автора исследования, принципы выдвижения и регистрации кандидатов можно разделить на два вида. Первый вид – это общие принципы правового регулирования муниципальных выборов, характерные для всех стадий избирательного процесса и имеющие непосредственное отношение к исследуемой стадии, такие как законность, гласность, всеобщность муниципальных выборов, равное избирательное право граждан, прямое избирательное право граждан, добровольность участия граждан, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов. Второй вид – принципы, отражающие специфику выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления, к числу которых относятся принцип равного правового статуса кандидатов, принцип состязательности, принцип свободы выдвижения, принцип соразмерности и принцип недопустимости злоупотребления избирательными правами.

Рассматриваются гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов, предусмотренные в ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»².

Диссертантом уделено значительное внимание теоретико-правовому аспекту проблемы исследования.

В стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах органов и должностных лиц местного самоуправления публично-правовым фунда-

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 12.05.2009) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.05.2002) // Парламентская газета. 2002. 15 июня.

ментом выступает конституционное избирательное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах значительна тем, что с нее берет начало реализация пассивного избирательного права российских граждан: непосредственно на этой стадии происходит «завязка» электоральных кампаний, в значительной степени определяющая их дальнейшее развитие. Уровни демократизма избирательной системы дифференцируются в зависимости от устанавливаемого законом порядка выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты и на иные выборные должности.

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов определяет формирование органов народного представительства, выступает средством активизации населения, устанавливает обратную связь между гражданами и выборными должностными лицами и содействует развитию демократического правового государства в Российской Федерации.

В процессе исследования теоретических аспектов выдвижения и регистрации кандидатов возникает вопрос – необходимо ли разделить данную стадию на две составляющие избирательного процесса? Некоторые авторы предлагают делить стадию выдвижения и регистрации кандидатов на два независимых процесса, аргументируя это тем, что «... само выдвижение является самостоятельным процессом и может «существовать» без регистрации»³. По мнению А.П. Кочеткова, данную стадию избирательного процесса нельзя делить на две составляющие, т. к. для выдвижения и для регистрации кандидатов характерен один и тот же предмет правового регулирования⁴. Поддерживая вышеуказанное мнение, предлагается выдвижение и регистрацию рассматривать как единое целое, поскольку второе является юридическим продолжением первого. Вывод следует из того, что выдвижение кандидатов является одним из основных этапов избирательной кампании, а регистрация кандидатов – это политическое событие как способ констатации этого этапа.

По мнению диссертанта, выделение стадии выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительных органов и на выборные должности местного самоуправления в избирательном процессе объясняется теми функциями, которые должны выполняться при выдвижении и регистрации кандидатов. К таковым функциям прежде всего необходимо отнести следующие.

Во-первых, в процессе выдвижения кандидатов активизируются институты гражданского общества и преодолевается политическая пассивность населения при решении вопросов местного значения.

Во-вторых, без стадии выдвижения и регистрации кандидатов муниципальные выборы в целом теряют всякий смысл. Это объясняется тем,

³ Кукушкин М.И., Югов А.А. Политическая структура избирательного процесса/М.И. Кукушкин, А.А. Югов //Теория и практика избирательного процесса. 1998. № 1.

⁴ Кочетков А.П. Политические партии и партийные системы. М., 1993. С. 71.

что местные выборы, так же, как и любые другие выборы, основываются на принципе состязательности кандидатов. Но если нет соответствующей стадии избирательного процесса, то нет и выдвинутых претендентов в органы местного самоуправления.

Во втором параграфе первой главы **«Выдвижение и регистрация кандидатов: исторические предпосылки и становление института»** рассматриваются проблемы становления и развития стадии выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах в истории России.

Следует отметить, что история становления и развития стадии выдвижения и регистрации кандидатов начинается с первых попыток формирования российского муниципального избирательного права. Начало этому положили законодательные нормы Екатерины II. В дальнейшем тенденция развития избирательного права отражается в деятельности последующих представителей царской власти в России. Одним из первых Александр II утвердил Положение о земских учреждениях. Данное положение являлось наиболее обширным (охватывало 34 губернии) и, в определенной степени, наиболее несправедливым к крестьянам – дворянству предоставили возможность влиять на местные дела.

Развитие избирательного муниципального права приостановилось на достаточно долгий период. На новом этапе российской истории также не усматривается какое-либо развитие – ни первая, ни вторая Государственная Дума не рассматривает вопрос о «местной» реформе.

Началом формирования местных органов власти и муниципальных выборов в России следует считать март–апрель 1990 г. – вступление в силу Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

В период с 1990 по 1993 г. институт муниципальных выборов формировался успешно. Близкие к современной категории понятия «выдвижение и регистрация кандидатов» получают значение и закрепляются в нормах в конце 1993 г. (например, в Указе Президента Российской Федерации от 29 октября 1993 г.).

В данном параграфе отмечается также что категория «выдвижение и регистрация кандидатов» в процессе исторического развития до современного этапа претерпела немало изменений.

В «калейдоскопе истории» имеются моменты, когда данная категория не имела явного юридического значения. Так происходило в дореволюционной России, не учитывали ее и в советское время. Последнее, наиболее значимое для избирательно процесса юридическое закрепление понятия «выдвижение кандидата» и «регистрация кандидата» отражено в Законе Российской Федерации от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В третьем параграфе первой главы **«Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления: зарубеж-**

ный опыт и его значение для России» проводится анализ правового закрепления исследуемой стадии муниципального избирательного процесса в зарубежных странах и возможность использования такого опыта для России.

Сравнительно-правовой анализ различий в содержании и правовой регламентации порядка выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах в современных зарубежных странах позволяет сделать вывод о том, что эти различия не носят принципиального характера. В большинстве стран выдвигаемый кандидат должен показать, что располагает определенной общественной поддержкой. Лицо, выполнившее необходимые условия, получает официальный статус кандидата с момента регистрации соответствующим избирательным органом или с момента оглашения кандидатуры.

С учетом позитивного опыта ряда зарубежных государств возможно предусмотреть в Уголовном кодексе Российской Федерации в качестве одного из видов наказаний лишение на определенное время пассивного избирательного права за совершение ряда преступлений против личности (в том числе связанных с воспрепятствованием осуществлению избирательных прав), преступлений против общественной безопасности и общественного порядка (терроризм, организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем, организация преступного сообщества), преступлений против государственной власти (возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, злоупотребление должностными полномочиями), других видов преступлений.

Развитые зарубежные страны накопили достаточный опыт решения проблем обеспечения, во-первых, свободной реализации пассивного избирательного права и, во-вторых, системности в работе избирательных комиссий и самих кандидатов на стадии выдвижения и регистрации последних.

Что касается круга субъектов, имеющие право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах, необходимо отметить, что одну из важнейших ролей в процессе выдвижения кандидатов на выборах в зарубежных странах занимают политические партии. Данный опыт Российской Федерацией заимствуется. Постепенно политические партии начинают приобретать социальную значимость для общества. Но в России нет такой сильной демократии, как в зарубежных странах, которая гарантировала бы посредством своих принципов кандидатам и их партиям юридически равные условия на муниципальных выборах.

В зарубежных странах действует ценз оседлости при выдвижении кандидатов на муниципальных выборах. В России Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав участия в референдуме граждан Российской Федерации» запрещает устанавливать требования оседлости избирателя или кандидата, за исключением пассивного избирательного права на выборах главы государства. По мнению автора, законо-

дательно необходимо заимствовать данный опыт стран зарубежья, т.к. кандидаты на муниципальных выборах должны представлять местное сообщество, оказавшее ему свое доверие. Именно поэтому ценз оседлости в данном аспекте немаловажен для России.

В России на выборах глав администраций и представительных органов муниципальных образований следовало бы использовать опыт зарубежных стран, который предусматривает способ выдвижения кандидатов как систему единственного передаваемого голоса. Это позволило бы при повторном голосовании исключить тех кандидатов, кто набрал при первом голосовании недостаточное количество голосов, т. к. в данном случае изначально нельзя учесть мнение избирателей (к примеру, законодательство США, Канады, Австралии, Франции и Австрии).

Во второй главе диссертации **«Законодательное регулирование выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации»** исследуется полномочия субъектов Российской Федерации в сфере регулирования выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления, анализируются проблемы реализации законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в исследуемых субъектах Российской Федерации

В первом параграфе второй главы **«Законодательное регулирование и полномочия субъектов Российской Федерации по выдвижению и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления»** исследуются порядок законодательного регулирования и полномочия в субъектах Российской Федерации, которые основываются на положениях Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с ним принимаются законы и кодексы субъектов Российской Федерации о выборах в органы местного самоуправления.

Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, постоянно изменяющееся, не может не влиять на развитие всего массива избирательного законодательства и его совершенствование. В отечественной науке региональное законодательство рассматривается как составная часть единого российского законодательства, представляющая собой совокупность федеральных и региональных правовых норм, функционально объединенных определением правового статуса субъектов Федерации, их органов, территориальных сообществ граждан субъектов Федерации и их отдельных составляющих, выделяя в рамках российского права федеральное право, региональное право (право субъектов Федерации) и муниципальное право.

Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации регулирует формирование органов государственной власти – законодательных, исполнительных и судебных – субъектов Федерации и органов

местного самоуправления. Законодательное регулирование порядка формирования органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, в частности порядок выдвижения и регистрации кандидатов, определяются в избирательных законах самих субъектов Российской Федерации. Такой подход позволяет субъектам обеспечить учет специфики определенного региона.

По мнению диссертанта, нормы, направленные на учет региональной специфики, составляют крайне незначительную долю в региональном избирательном законодательстве. Это связано с унификацией правового регулирования, содержащейся в Федеральном законе 2002 г., что препятствует учету региональных особенностей.

Что касается полномочий субъектов Российской Федерации в сфере муниципальных выборов, то можно отметить, что совокупность предметов ведения субъектов Федерации определяется в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации по остаточному принципу. Всё, что не относится к ведению Российской Федерации, а также к полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению и полномочиям субъектов Российской Федерации. Данные полномочия касаются и регламентации порядка выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах.

На сегодняшнем этапе избирательное законодательство субъектов Федерации, регулирующее выборы в органы местного самоуправления, пока только проходит стадию практического утверждения на опыте проведения выборов. Вот почему в процессе анализа правотворчества субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов правильнее говорить об основных перспективных направлениях, о возможных моделях избирательных систем, которые могут быть восприняты в будущем законодательстве субъектов Федерации, а могут быть и отвергнуты. Прогнозируя состояние регионального избирательного законодательства, следует иметь в виду, что изменения в федеральном избирательном законодательстве неминуемо повлияют и на содержание избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации.

Во втором параграфе второй главы **«Проблемы реализации законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации»** исследуются проблемы реализации законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Татарстан Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Ставропольского края, Ростовской области), раскрываются основания, условия и юридические формы выдвижения и регистрации кандидатов.

Анализ юридических форм, организационных и процедурно-правовых механизмов реализации законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты представительных органов и на выборные должност-

сти местного самоуправления в исследуемых субъектах Российской Федерации показал следующее.

Во-первых, федеральный законодатель четко определил субъектов, наделенных правом выдвигать кандидатов на муниципальных выборах. Во-вторых, права граждан на самовыдвижение больше не ограничиваются цензом оседлости. В-третьих, Федеральный закон относит на усмотрение субъекта Федерации ряд норм, позволяющих учесть особенности муниципальных образований в том или ином субъекте. Таким образом, федеральный законодатель пошел по пути расширения полномочий субъектов Федерации по вопросам закрепления выдвижения и регистрации кандидатов в региональных законах.

Однако остаются нерешенными вопросы отсутствия и в федеральном и региональном законодательстве четкого определения в количественном отношении понятия малого муниципального образования, т. к. федеральный законодатель не дает однозначного ответа на определение размера муниципального образования (для одних норм - это муниципальные образования со средней нормой представительства не более 5 тысяч, для других - со средней нормой представительства менее 10 тысяч); не уделяется внимание избирательным правам вынужденных переселенцев, беженцев, лиц, признанных ограниченно дееспособными.

Следует отметить что, условия выдвижения кандидатов на муниципальных выборах производны от ряда юридических предписаний. Во-первых, наличие не только российского гражданства. В этой связи следует подчеркнуть, что с определенными условиями пассивным избирательным правом обладают иностранные граждане, проживающие на территории муниципального образования. Во-вторых, достижение лицом, выдвигаемым на выборную должность, определенного возраста, установленного законом Российской Федерации. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата на выборах в органы местного самоуправления на день голосования не может превышать 21 года. Установление максимального возраста кандидата не допускается. В-третьих, предусмотренные законодательством препятствия (ограничения), исключающие участие в выборах, в том числе и в качестве кандидата гражданина, признанного по суду недееспособным, и лица, содержащегося в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 Конституции России) за совершение преступления.

Законодательством достаточно подробно формулируются требования, предъявляемые к каждому из субъектов, обладающих правом определять потенциальных кандидатов и быть избранными на выборные должности в органы местного самоуправления. В то же время современное российское избирательное законодательство не учитывает все аспекты избирательных действий, осуществляемых при выдвижении и регистрации кандидатов.

Достаточное число проблем возникает и при регистрации кандидатов.

Как известно, российское избирательное законодательство предусматривает основным способом регистрации кандидатов сбор подписей избирателей.

Ранее, до принятия Федерального закона от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов», вторым способом регистрации считалось внесение избирательного залога⁵.

На стадии сбора подписей законодательством строго регулируется запрет на вознаграждение избирателей за внесенные подписи, так как обратное нарушает избирательные права граждан, заменяя свободу выбора на материальную или другую выгоду. Несмотря на предписания законодательств кандидаты в депутаты, не будучи зарегистрированными, повсеместно практикуют «подкуп избирателей» под благовидным предлогом оказания помощи и демонстрации своих будущих дел (доставка продуктов питания, ремонт жилья и т. д.). К примеру, во время «скандальных» выборов 11 октября 2009 г. в Брянском районе Брянской области в избирательной комиссии муниципального образования Брянский район прямой и «наглый» подкуп избирателей был зафиксирован на избирательном участке № 229 в поселке Путевка в 10:50. Уже в 10:55 на месте происшествия были первые лица областного УВД. За голос в пользу одного из кандидатов избирателям предлагалось 150-200 рублей⁶.

Практика показала, что значительное число жалоб, обращений о нарушениях законодательства в связи с проведением сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов поступают в избирательные комиссии, суды.

В связи с этим выделяются сторонники, в частности со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, предлагающие включить в законодательство ряд положений, направленных на обеспечение реального (а не фиктивного) сбора подписей. Так, представляется целесообразным уменьшение количества подписей, которые можно предоставить в комиссию сверх числа подписей, необходимого для регистрации. Предполагается также в целях облегчения проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, включить в число представляемых в избирательную комиссию документов список сборщиков подписей с их собственными подписями. При этом можно предусмотреть требование о нотариальном заверении этих подписей и данных о сборщиках подписей (п. 5.1 Приложения к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 августа 2004 г. № 115/868-4⁷).

⁵ Федеральный закон от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» (принят ГД ФС РФ 23.01.2009) // Российская газета. 2009. 11 февраля.

⁶ <http://www.regnum.ru/news/fd-central/briansk/1213923.html>

⁷ http://www.cikrf.ru/postancik/pril_115-868.jsp

Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. предложил в перспективе вообще отказаться от сбора подписей как метода допуска партии к выборам⁸.

Также Д.А. Медведев сделал упор на том, что «...партии, не представленные в Государственной Думе, но имеющие фракции в законодательных собраниях субъектов Федерации, следует освободить от сбора подписей для участия в региональных выборах в соответствующих регионах. Такой же принцип можно установить и для муниципальных выборов»⁹.

Считаем данное направление для совершенствования избирательного законодательства правильным. Требования, установленные Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», предъявляемые к политическим партиям, достаточны и жестко ставят вопрос о региональной поддержке и «партийной организации» в каждом конкретном регионе.

В третьей главе диссертации **«Механизм выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации»** анализируются проблемы организации и проведения выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации и судебная практика в данной сфере. Диссертантом предложено рассмотреть механизмы выдвижения и регистрации кандидатов на примере различных государственно-правовых образований: «республики», «края», «области», а именно на примере Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Ставропольского края, Ростовской области.

В первом параграфе третьей главы **«Правовое регулирование выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации»** исследуется сущность нормативно-правового регулирования организации и проведения в сфере выдвижения и регистрации кандидатов в свете необходимости обеспечения соответствия регионального законодательства (на примере Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Ставропольского края, Ростовской области) федеральному, выделяются возможные пути совершенствования такого регулирования.

Правовое регулирование стадии выдвижения и регистрации кандидатов в органы местного самоуправления в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Такое положение непосредственно вытекает из основ конституционного строя Российской Федерации.

⁸ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Парламентская газета. 2009. 13 ноября.

⁹ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Парламентская газета. 2009. 13 ноября.

Основным нормативным правовым актом, непосредственно регулирующим общественные отношения в области выдвижения и регистрации кандидатов, является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Принципиально важно выделить системообразующий характер Федерального закона, нормами которого определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории Российской Федерации. В случае отсутствия аналогичных положений Федерального закона в иных федеральных законах или законах субъектов Российской Федерации, а также противоречия данных правовых актов Федеральному закону применяются нормы Федерального закона ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Данный закон, как и ранние его редакции, подвергался достаточно частым изменениям, которые региональный законодатель не всегда успевал учесть в своих избирательных законах, что приводило к проведению выборов по старым законам, противоречащим Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В лучшем случае основные избирательные процедуры регулировались именно федеральными законами.

Исследуемые субъекты Федерации воспользовались правом устанавливать свои ограничения пассивного избирательного права, предоставленные им данным федеральным законом, который содержит возможность установления возрастного ценза (до 21 года) для приобретения пассивного избирательного права (п. 8 ст. 4 Федерального закона).

Так, по законодательству исследуемых субъектов граждан Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, вправе быть избранным депутатом в представительный орган местного самоуправления¹⁰. В то же время законами, к примеру, Республики Дагестан установлено, что главой муниципального образования и депутатом представительного органа местного самоуправления может быть гражданин Российской Федерации не моложе 21 года¹¹.

Вопрос о праве регионального законодателя устанавливать возрастной ценз уже был предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации, оспаривалось право федерального законодателя ограничивать права законодателя субъекта Российской Федерации по установлению возрастного ценза. Оспариваемая норма была признана

¹⁰ Избирательный кодекс Республики Татарстан Кодекс (п.2. ст. 4); Республики Башкортостан (п.1 ст. 4); Закон Ставропольского края (ст. 4); Закон Ростовской области (п. 1-2 ст. 4).

¹¹ Закон Республики Дагестан (п. 3 ст. 7).

соответствующей Конституции Российской Федерации¹². Вопрос же о том, вправе ли вообще федеральный законодатель разрешать региональному законодателю самостоятельно (хотя и в ограниченных пределах) устанавливать ограничения избирательных прав граждан, перед Конституционным Судом не ставился.

Все законы исследуемых субъектов Российской Федерации содержат нормы, ограничивающие пассивное избирательное право граждан, признанных судом недееспособными, или граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, сконструированные «по образу и подобию» федерального закона (ст. 3 ФЗ)¹³.

Кроме того, законами исследуемых субъектов предусмотрено, что кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам и не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения. В случае нарушения данного требования действительным считается выдвижение, о котором организующая выборы избирательная комиссия была уведомлена раньше, если в течение суток после приема избирательной комиссией более позднего уведомления кандидат не подаст заявление об отзыве ранее представленного уведомления.

В диссертационном исследовании предлагается изменить сам принцип федерального правового регулирования муниципальных выборов. Федеральный законодатель должен ограничиваться установлением тех или иных запретов и минимальных требований, призванных гарантировать права граждан. В отношении же собственно правового регулирования выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительных органов и на выборные должности местного самоуправления в Российской Федерации должна быть свобода самостоятельного регулирования. Следует поддержать позицию исследователей данной проблемы, согласно которой решение основных принципиальных вопросов необходимо передать на муниципальный уровень¹⁴. По нашему мнению, его следует отнести к возрастному цензу, альтернативности выборов, правилам оформления подписных листов, предельному количеству подписных листов и некоторым другим вопросам.

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

¹³ Избирательный кодекс Республики Татарстан Кодекс (п.3. ст. 4); Кодекс Республики Башкортостан (п. 3 ст. 4); Закон Республики Дагестан (п. 3 ст. 5); Закон Ставропольского края (п. 2 ст. 5), Закон Ростовской области (п. 3 ст. 3).

¹⁴ Линник Л., Косак А. Вопросы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации // Право и жизнь. 2001. № 38. С. 241–264.

Изучение федерального законодательства выявило широкий диапазон возможного регулирования субъектами Российской Федерации выдвижения и регистрации кандидатов в органы местного самоуправления. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит ряд норм, предписывающих или разрешающих регулировать те или иные вопросы стадии выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления в региональном законе. Эти вопросы носят как процессуальный (период выдвижения кандидатов, сроки проверки документов, представленных кандидатами для регистрации), так и материальный характер.

Проведенный анализ действующего регионального и федерального законодательства выявил тенденцию, отражающую механизм формирования избирательных законов исследуемых субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является по отношению к законам субъектов Российской Федерации модельным правовым актом, который носит системообразующий характер для российского избирательного права. Дублируя нормы федерального законодательства, региональные законы не отталкиваются от местных особенностей и предоставленной возможности учета истории и местных традиций своих муниципальных образований. Именно поэтому субъектам Российской Федерации следует разработать качественные законы о выборах, сократить объемы региональных избирательных законов, исключив дублирование федеральных норм, и предусмотреть особенности муниципальных образований, используя возможности самостоятельного регулирования выдвижения и регистрации кандидатов, предоставляемые федеральным законодателем.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», являющийся фундаментом для российского избирательного законодательства, не включается в конституционную систему распределения предметов ведения, необоснованно сокращая компетенцию субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования выборов в органы местного самоуправления. Считаем, что в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» необходимо исключить вопросы, относящиеся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации и найти новые подходы к осуществлению федерального рамочного регулирования в сфере избирательного права.

Во втором параграфе третьей главы «Особенности судебной практики по делам о спорах при выдвижении и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации»

Федерации» анализируются проблемные вопросы судебной практики по делам о выдвижении и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Ставропольского края, Ростовской области).

В ходе исследования судебной практики проведения муниципальных выборов можно выявить тенденцию усложнения положения кандидата избирательными комиссиями¹⁵. В частности это происходит на стадии сбора подписных листов. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 6–8 ст. 37) внесли определенные уточнения в порядок сбора подписей избирателей. Однако данной нормой были решены не все проблемы, возникающие в практике, сбора подписей, чтобы он не продолжал быть предметом спора между кандидатами и избирательными комиссиями.

К таким судебным спорам следует отнести споры, связанные с отменой регистрации кандидатов в связи с неправильным оформлением подписных листов. По нашему мнению, в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации следует подробно определить правила внесения в подписные листы сведений, подтверждающих подлинность подписи избирателя для ее учета в поддержку кандидата. Следует определить какие сокращения допустимы в написании адреса, т. к. на практике избирательные комиссии «игнорируют» требование п.6 ст. 38 Федерального закона, которое сводится к следующему: «...не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной имеющиеся в данных о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию указанных данных, в результате чего усложняется процедура проверки подписных листов».

Кроме того, следует проблему предоставления кандидатами сведений о доходах, недостоверность которых становится основанием для отказа в регистрации, хотя Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусматривает такого основания отказа в регистрации. Поэтому одной из важнейших задач является обеспечение соответствия правоприменительной практики федеральному избирательному законодательству. Решение данных вопросов также предложено в диссертационном исследовании.

В Заключение подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления дальнейшего изучения проблемы выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

¹⁵ Анализ проводился по судебным делам, рассмотренным за последние несколько лет в Республике Татарстан, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Ставропольском крае, Ростовской области.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Хусаинов, Р.Р. Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления: зарубежный опыт для России / Р.Р. Хусаинов // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – №1 (18). – С. 89–95. – 0,5 п. л.

2. Хусаинов, Р.Р. Проблемы законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов на муниципальных выборах в субъектах Российской Федерации / Р.Р. Хусаинов // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. Вып. 2. – Тула: Изд-во ТулГУ, 2008. – С. 45–52. – 0,5 п. л.

II. Публикации в сборниках материалов научных конференций:

3. Хусаинов, Р.Р. Правовое государство – гарант избирательных прав граждан на муниципальных выборах / Р.Р. Хусаинов // Актуальные вопросы государственной национальной политики: теоретико-методологические, правовые и гуманитарные аспекты. Материалы Всерос. науч. – практ. конф. В. 2 ч. Ч. 2. – Уфа: БАГСУ, 2008. – С. 121–130. – 0,3 п. л.

4. Хусаинов, Р.Р. Правовые аспекты федерализма и проблемы правового регулирования муниципальных выборов в субъектах Российской Федерации / Р.Р. Хусаинов // Федерализм как ресурс развития российской государственности XXI века: материалы Всерос. науч. – практ. конф. – Уфа: БАГСУ, 2008. – С. 54–59. – 0,3 п. л.

III. Научные статьи в монографиях:

5. Хусаинов, Р.Р. Принципы и гарантии выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах в субъектах Российской Федерации / Р.Р. Хусаинов // Юридические науки. – 2008. – № 6 (34). – С. 35–43. – 0,5 п. л.

6. Хусаинов, Р.Р. Выдвижение и регистрация кандидатов на муниципальных выборах: новые проблемы законодательства / Р.Р. Хусаинов // Вопросы гуманитарных наук. – 2008. – № 6 (38). – С. 77–89. – 0,4 п. л.

Подписано в печать 5 марта 2011 г. Формат 60×84 ¹/₁₆
Тираж 100 экз. Усл. печ. л. 1,5

Отпечатано в множительном центре
Института истории АН РТ
г. Казань, Кремль, подъезд 5
Тел. (843) 292-95-68, 292-18-09